

SERIJA ISTRAŽIVANJA IZBORNIH ZAKONODAVSTAVA

Analiza finansiranja izborne kampanje u državama članicama OSCE-a

Sarajevo, juni/lipanj 2016.

KOALICIJA ZA SLOBODNE I POŠTENE IZBORE – POD LUPOM

Analizu priredila:

Jelena Tanasković Mićanović

Istraživači/saradnici:

Đana Džafić, Hatidža Bešić, Ilma Aljović, Andrija Đapić, Damjan Jugović, Srđan Ostojić i Stevan Salatić



Ova analiza je rađena u okviru projekta „Izgradnja odgovornosti i sistema u izborima“ kojeg finansira Evropska unija.

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Koalicije „Pod lupom“ i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije.

SADRŽAJ

KORIŠTENE SKRAĆENICE.....	4
UVOD.....	5
ZAŠTO FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE	6
METODOLOGIJA.....	7
ANALIZA PO OBLASTIMA.....	8
FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE	8
KONTROLA FINANSIRANJA IZBORNE KAMPANJE I SANKCIJE	10
ZLOUPOTREBA JAVNIH RESURSA U SVRHU IZBORNE KAMPANJE	13
IMOVINSKI KARTONI	14
UMJESTO ZAKLJUČKA.....	16

KORIŠTENE SKRAĆENICE

BiH	Bosna i Hercegovina
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
BDBiH	Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
OSCE/ODIHR	Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OSCE-u
CIK	Centralna izborna komisija
GRECO	Grupa država protiv korupcije (<i>eng. Group of States against Corruption</i>)
IDEA	Međunarodni institut za pomoć u demokratskim i izbornim pitanjima (<i>eng. International Institute for Democratic and Electoral Assistance</i>)

UVOD

Koalicija za slobodne i poštene izbore "Pod lupom", koju čini 6¹ organizacija civilnog društva iz cijele Bosne i Hercegovine (BiH), započela je nadgledanje izbornog procesa u BiH 1. jula 2014. godine.

Generalna ocjena provedenih Opštih izbora 2014. od strane Koalicije "Pod lupom" je da su ti izbori protekli u demokratskoj i fer atmosferi i u skladu sa Izbornim zakonom i pratećim pravilima i procedurama, uz manji broj uočenih nepravilnosti i kritičnih situacija, te izolovane incidente.

Ipak, tokom rada na terenu uočene su manjkavosti izbornog procesa bilo da je riječ o određenim zakonskim rješenjima ili u primjeni postojećih propisa, što upućuje na zaključak da su potrebna unapređenja kako Izbornog zakona i provedbenih akata CIK-a BiH, tako i njihove primjene na terenu i sužavanja prostora za eventualne zloupotrebe. S tim u vezi, Koalicija je prilikom objave svog *Finalnog izvještaja o sprovedenim Opštım izborım 2014.*² u BiH iznijela niz preporuka.

Aktivnosti Koalicije, nakon posmatranja provođenja opštih izbora, nastavljaju se u smjeru davanja doprinosa unapređenju izbornog procesa u Bosni i Hercegovini. U periodu nakon izbora, Koalicija je u cilju argumentovanja i vođenja plodnih diskusija na pojedine teme koje su iskazane kao goruće, u maju 2015. godine, odlučila formirati radnu grupu sastavljenu od mladih istraživača sa zadatkom analize izbornih zakona država članica OSCE-a, a rezultat njihovog rada je izdavanje publikacije „Pregled izbornog zakonodavstva i segmenata izbornog procesa u 40 država članica OSCE-a³“.

U cilju daljnjeg unapređenja izbornog zakonodavstva i davanja preporuka u oblasti izbora, Koalicija u martu 2016. odlučuje formirati još jednu radnu grupu sastavljenu od 7 mladih istraživača, ovaj put sa zadatkom analiziranja oblasti procesa i uslova registracije političkih subjekata, načina njihovog redovnog finansiranja, te na koncu finansiranja izborne kampanje u propisima analiziranih država.

¹ Centri civilnih inicijativa, Udruženje „Demokratija – Organizovanje – Napredak“ DON Prijedor, Institut za razvoj mladih i zajednice „Perpetuum Mobile“ Banja Luka, Centar za građansku suradnju Livno, Inkubator društvenih inovacija „Munja“ i Udruženje Forum građana Tuzle

² Finalni izvještaj Koalicije se može preuzeti ovdje
<http://podlupom.org/userfiles/file/Kona%C4%8Dni%20izvje%C5%A1taj%20-%20Finalna%20verzija%20za%20%C5%A1tampu%20%28BOS%29.pdf>

³ Publikacija se može preuzeti ovdje
<http://podlupom.org/v2/bs/dokument/pregled-izbornog-zakonodavstva-i-segmenata-izbornog-procesa-u-40-drzava-clanica-osce-a/85>

ZAŠTO FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE

U periodu koji prethodi održavanju izbora, izborna kampanja zauzima centralno mjesto u 'borbi' političkih subjekata za podršku i glasove birača. Neminovno je da pitanje finansiranja izborne kampanje izaziva veliku pažnju, kako stručne tako i šire javnosti. Nameću se pitanja ko i kako može finansirati kampanju, šta je dozvoljeno, a šta ne, te brojna druga pitanja.

U BiH, oblast izborne kampanje regulisana je Izbornim zakonom BiH⁴, Poglavljem 7. koje definiše pravila ponašanja u izbornoj kampanji i Poglavljem 15. koje definiše finansiranje iste. Relevantan je i Zakon o finansiranju političkih stranaka⁵ koji reguliše oblast finansijskog izvještavanja za političke stranke.

Kada govorimo o međunarodnim standardima iz oblasti organizovanja i provođenja izbora, u obzir uzimamo IDEA⁶ Međunarodne izborne standarde: Smjernice za razmatranje za pregled izbornog zakonodavstva⁷ konkretno one u vezi sa temom izborne kampanje. Prema navedenim standardima, zakon(i) koji tretiraju finansiranje izborne kampanje trebalo bi posmatrati kroz prizmu sljedećih pitanja:

- Da li pravni okvir osigurava da se svi politički subjekti tretiraju jednako kroz odredbe koje definišu prihode i rashode u vezi sa kampanjom?
- Ako pravni okvir dozvoljava finansiranje iz budžeta ili korištenje državnih sredstava za kampanje, da li takvu upotrebu reguliše na osnovu jednakog tretmana svih političkih subjekata?
- Da li su ograničenja finansiranja kampanja razumna, jasna i objektivno primjenjiva?
- Da li pravni okvir zahtijeva periodično izvještavanje o prihodima i rashodima vezanim za kampanju?
- Da li pravni okvir omogućava pristup izvještajima o prihodima i rashodima kampanje?
- Da li izborni pravni okvir omogućava adekvatno i efikasno provođenje političkih finansijskih zakona?
- Da li izborni pravni okvir omogućava jednakost u slobodnom prikupljanju privatnih izvora finansiranja bez nerazumnih ograničenja.

Važno je spomenuti i međunarodne dokumente koji tretiraju istraživanu oblast, naročito GRECO-ov Izvještaj četvrte runde evaluacije o BiH⁸ u vezi sa sprečavanjem zloupotrebe javnih resursa, te objave imovinskih kartona izabраних zvaničnika o čemu će kasnije više biti govora.

Takođe, jedna od preporuka Koalicije 'Pod lupom' za unapređenje izbornog procesa sadržana u Konačnom izvještaju o provedenim Opštim izborima 2014. godine, u dijelu koji se odnosi na političke subjekte, tiče se neophodnosti usvajanja kodeksa ponašanja u toku izborne kampanje kojim bi se spriječila zloupotreba javnih resursa u predizborne svrhe.

⁴ http://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-bos.pdf

⁵ Sl.gl. BiH br. 95/2012 od 27. 11. 2012.,

⁶ International Institute for Democratic and Electoral Assistance <http://www.idea.int/> (Međunarodni institut za pomoć u demokratskim i izbornim pitanjima)

⁷ http://www.idea.int/publications/ies/upload/electoral_guidelines.pdf

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep%282015%292_Bosnia-and-Herzegovina_EN.pdf

METODOLOGIJA

Metodologija istraživanja izbornih zakonodavstava zasniva se na detaljnom proučavanju izbornih propisa, prvenstveno izbornih zakona država članica OSCE-a, i to njih 39 od 57. Obzirom na ograničene kapacitete, kao i uzimajući u obzir relevantnost pravnih propisa u kontekstu BiH, iz istraživanja je isključen određeni broj država članica OSCE-a i to uglavnom anglosaksonske pravne tradicije, država izvan Evrope, te manjih evropskih država poput San Marina, Andore i sl.⁹

Istraživanjem su obuhvaćene sljedeće zemlje: Albanija, Armenija, Austrija, Azerbejdžan, Bjelorusija, Bugarska, Crna Gora, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Gruzija, Holandija, Hrvatska, Island, Italija, Kazahstan, Kirgistan, Latvija, Litvanija, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Norveška, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunija, Ruska Federacija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Španija, Švedska, Švicarska, Turska, Ukrajina i Uzbekistan.

Za istraživanje korištena je uglavnom OSCE/ODIHR baza pravnih propisa država članica OSCE-a¹⁰. Bitno je naglasiti da je većina prevoda neslužbene prirode i rađena upravo za potrebe istraživanja, a ne pravne primjene. Kao pomoćni izvori korišteni su izvještaji izbornih monitoring misija OSCE/ODIHR-a¹¹, kao i drugi dostupni podaci organizacija koje se bave izbornim procesima¹².

U svrhu provođenja ovog istraživanja Koalicija 'Pod lupom' je, putem javnog poziva i biranjem između preko 85 prijavljenih kandidata i kandidatkinja, formirala radnu grupu sastavljenu od 7 istraživača/saradnika. Podaci predstavljeni u ovom istraživanju dobijeni su na način da je Koalicija prvenstveno izvršila podjelu država po članovima/icama radne grupe. Svaki od članova/ica radne grupe istraživao je date oblasti po unaprijed zadatom nizu pitanja, a na osnovu datih odgovora rađena je analiza i izvođeni predstavljeni zaključci i prijedlozi za unapređenje propisa u vezi sa izborima, odnosno funkcionisanjem političkih stranaka.

Odgovori dobijeni prilikom istraživanja, kao i u ranije predstavljenim analizama, ukazuju na različite pravne tradicije, kao i na vidljivo različite nivoe razvijenosti političke kulture, moralne i političke odgovornosti što se može ocijeniti kroz nivo regulisanosti pojedinih oblasti. Šarolikost propisa predstavljala je izazov prilikom izrade analize u smislu prepoznavanja trendova i zajedničkih crta koje eventualno mogu poslužiti kao primjeri dobre prakse za BiH.

⁹ Istraživanjem nisu obuhvaćene sljedeće zemlje članice OSCE-a:

Andora, Grčka (zbog nemogućnosti pronalaska prevoda izbornog zakona na engleskom jeziku), Irska, Kanada, Lihtenštajn, Luksemburg, Malta, Monako, Mongolija, SAD, San Marino, Tadžikistan, Tunis, Turkmenistan, Ujedinjeno Kraljevstvo i Vatikan.

¹⁰ <http://legislationline.org/>

¹¹ <http://www.osce.org/odihr/elections>;

¹² <http://www.idea.int/elections/>; <http://aceproject.org/>

ANALIZA PO OBLASTIMA

FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE

Finansiranje izborne kampanje u BiH je regulisano Izbornim zakonom BiH, Zakonom o finansiranju političkih stranaka, te nizom podzakonskih akata. Zakon o finansiranju političkih stranaka¹³ definiše dozvoljene izvore finansiranja koji podrazumijevaju članarine, dobrovoljne priloge pravnih i fizičkih lica, prihoda od imovine u vlasništvu stranke, budžeta sa svih nivoa u BiH, kreditnog zaduženja kod banaka, izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala i organizovanja stranačkih manifestacija, te dobiti preduzeća koje su u vlasništvu stranke s tim što se ova preduzeća mogu baviti samo djelatnošću vezanom za kulturu i izdavaštvo. Poglavlje 7 Izbornog zakona definiše pravila ponašanja u kampanji za političke subjekte, dok Poglavlje 15 tretira oblast finansiranja kampanje. Tako Izborni zakon BiH¹⁴ definiše da je osnov za dozvoljeni maksimalni iznos sredstava koji jedan politički subjekt može utrošiti tokom kampanje broj birača za svaku izbornu jedinicu u kojoj politički subjekt ima kandidatsku listu ili kandidata, a koji se utvrđuje na osnovu Centralnog biračkog spiska (CBS) koji objavljuje CIK BiH. U zavisnosti od nivoa vlasti za koji se izbori organizuju, broj birača se množi sa 20 ili 30 feninga¹⁵ čime se dobija maksimalni iznos sredstava za kampanju političkog subjekta. Spomenuti zakoni ne preciziraju specifične zabrane finansiranja izborne kampanje, primjenjuju se odredbe koje se odnose na zabranjene priloge i zabranjene aktivnosti¹⁶ definisane Zakonom o finansiranju političkih stranaka. Tako se finansiranje političke stranke zabranjuje organima uprave na svim nivoima u BiH, javnim institucijama i preduzećima, humanitarnim organizacijama, anonimnim donatorima, vjerskim zajednicama, sindikatima i neprofitnim organizacijama koje se finansiraju javnim sredstvima, pravnim licima u kojima je uložen javni kapital od najmanje 25%, drugim državama, političkim strankama i pravnim licima iz inostranstva. Takođe, zabranjeno je finansiranje stranke iz kreditnog zaduženja kod banke u kojoj je udio državnog osnivačkog kapitala veći od 25%.

Uporedna analiza pokazala je da velika većina analiziranih država pitanje izbornih kampanja reguliše u okviru postojećeg Izbornog i/ili zakona koji se tiče generalno finansiranja političkih stranaka. U ODIHR-ovim izvještajima o sprovedenim izborima u Norveškoj i Švedskoj navodi se da ove države nemaju poseban zakonski okvir koji tretira izbornu kampanju. Interesantan je primjer Danske koja ima odvojene zakone kojima tretira oblasti finansiranja kampanje iz javnih i privatnih izvora. Dozvoljeni izvori finansiranja, generalno govoreći, slični su ili isti sa onima u BiH, kao i zabrane finansiranja koje se odnose na anonimne priloge, finansiranje iz inostranstva, od strane vjerskih i drugih neprofitnih udruženja i slično. Interesantan je

¹³ Član 3. Zakona o finansiranju političkih stranaka

¹⁴ Član 15.10 Izbornog zakona BiH

¹⁵ 20 feninga za izbore za članove kantonalnih skupština; 30 feninga za sve ostale nivoe: izbor načelnika/gradonačelnika, članove opštinskog vijeća/skupštine opštine, članove NSRS i PD PFBiH; članove Predsjedništva BiH, PSBiH, te predsjednika i potpredsjednika RS

¹⁶ Članovi 8. i 9. Zakona o finansiranju političkih stranaka

primjer Crne Gore koja zabranjuje finansiranje političkog subjekta licu koje je pravosnažno osuđeno za krivično djelo sa elementima korupcije i organizovanog kriminala; pravnim licima koji su vršili poslove od javnog interesa ili zaključili ugovor u postupku javnih nabavki u periodu od dvije godine koji prethodi zaključivanju ugovora, za vrijeme trajanja, kao i dvije godine nakon prestanka tog poslovnog odnosa; kazinima, kladionicama i drugim priređivačima igara na sreću. Takođe, definisano je da priloge političkim subjektima ne može davati fizičko i pravno lice u postupku prinudne naplate zbog poreskih dugovanja, kao ni pravno lice koje u trajanju od tri mjeseca nije izmirilo dospelje obaveze prema zaposlenima.

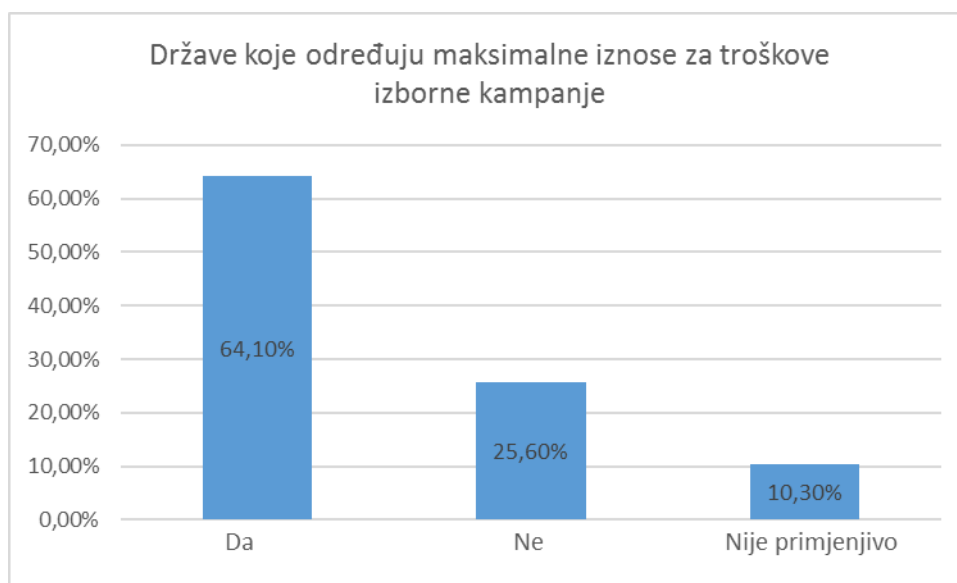
CRNA GORA

Zabranjeno davanje priloga za izbornu kampanju licu osuđenom za korupciju i organizovani kriminal, pravnim licima koja vrše poslove od javnog interesa ili koje je dobilo ugovor putem postupka javne nabavke

Analiza je pokazala da velika većina država propisuje maksimalne iznose koji se mogu utrošiti u svrhu izborne kampanje, njih 25 ili 64,1%. Maksimalni iznosi su određeni na različite načine, najčešće po broju birača u izbornim jedinicama gdje politički subjekti imaju kandidatske liste, u odnosu na prosječnu ili minimalnu platu u datoj državi ili indeks socijalne pomoći (Portugal). U Moldaviji taj iznos definiše državna izborna komisija za svake izbore. U Crnoj Gori posebno je određen maksimalni iznos za visinu priloga za izbornu kampanju iz privatnih izvora (pr. fizičko lice, odnosno preduzetnik maksimalno 2.000 eura, pravno lice/privredno društvo maksimalno 10.000 eura). U 10¹⁷ država iz dostupnih propisa da se zaključiti da maksimalni iznosi nisu određeni, dok u 4¹⁸ države iz dostupnih propisa nije vidljivo da li postoje određeni maksimalni iznosi.

¹⁷ Estonija, Njemačka, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija, Turska, Švedska, Norveška, Gruzija

¹⁸ Danska, Austrija, Holandija, Švicarska



U BiH je potrebno razmotriti:

- *detaljno regulisanje oblasti finansiranja izborne kampanje i s tim u vezi mehanizama kontrole iste;*
- *proširivanje kruga lica koja ne mogu finansirati političke subjekte i njihove izborne kampanje.*

KONTROLA FINANSIRANJA IZBORNE KAMPANJE I SANKCIJE

Za oblast finansiranja izborne kampanje, prema odredbama Zakona o finansiranju političkih stranaka i Izbornog zakona BiH, politički subjekti koji učestvuju na izborima dužni su u vrijeme podnošenja prijave za ovjeru za učešće na izborima podnijeti CIK-u BiH finansijski izvještaj za period od tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru. Postoji i obaveza podnošenja finansijskog izvještaja za period od dana prijave za ovjeru do dana ovjere izbornih rezultata i to u roku od 30 dana od objave izbornih rezultata u Službenom glasniku BiH. Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka¹⁹ bliže se propisuje način izvještavanja i izgled izvještaja vezanog uz troškove propagande²⁰ koje politička stranka ostvari. Trenutna forma izvještaja je dosta uopštena u traženim kategorijama izvještavanja i odnosi se na rashode vezane uz propagandu političke stranke, dok se na prihodovnoj strani izvještaja ne može vidjeti koji su prilozi dati specifično za ili u vezi sa izbornom kampanjom. Izvještaj OSCE/ODIHR-a o provedenim Opštim izborima 2014. navodi da „regulatorni sistem

¹⁹ Službeni glasnik BiH 96/13

²⁰ Izborna kampanja kao specifičan i vremenski ograničen period se ne spominje u Pravilniku

finansiranja kampanje, ovakav kakav se trenutno provodi, nije adekvatan da osigura transparentnost, integritet i odgovornost procesa”²¹.

Izveštaji se podnose CIK-u BiH, odnosno Službi za reviziju finansiranja političkih stranaka koju uspostavlja CIK BiH. Takođe, CIK BiH je dužna da javnosti obezbijedi pristup svim izveštajima.

Kada su u pitanju sankcije, Zakon o finansiranju političkih stranaka²² propisuje novčane kazne u rasponu od 500,00 KM do 5.000,00 KM. Predviđene su i kazne do trostrukog iznosa u slučaju primanja priloga većih od dozvoljenih, neuplaćivanja takvih iznosa i iznosa iz nedopuštenih izvora u korist budžeta BiH, kao i u situacijama kada godišnji prihod stranke od vlastite imovine i dobiti iz vlastitih preduzeća prelazi 20% ukupnog godišnjeg prihoda stranke. Treba istaći da Zakon ne predviđa sankcije za odgovorna lica unutar političkog subjekta.

Uporedna analiza pokazuje da se u velikoj većini država, njih 29 ili 74,3% predviđa podnošenje odvojenih finansijskih izveštaja za provođenje izborne kampanje. U 5²³ država iz dostupnih propisa se ne može sa sigurnošću utvrditi da li su ti izveštaji odvojeni ili su pak dijelom godišnjih finansijskih izveštaja, dok u preostalih 5²⁴ nisu predviđeni odvojeni finansijski izveštaji o izbornoj kampanji. Finansijski izveštaji se podnose nacionalnoj izornoj komisiji u 13²⁵ država; nacionalnom uredu za reviziju u 4 (Finska, Island, Bugarska, Gruzija). Od drugih državnih tijela kojima se ovi izveštaji podnose pojavljuju se: agencija za sprečavanje korupcije (Slovenija, Ukrajina, Srbija, Latvija, Crna Gora); nadzorni odbor za finansiranje stranaka (Estonija, Portugal); u Makedoniji se izveštaji pored nacionalne izborne komisije, podnose i uredu za reviziju, državnoj komisiji za prevenciju korupcije i parlamentu; državni trezor (Mađarska); državna komisija za kampanje i finansiranje političkih stranaka (Francuska); posebna komisija koju uspostavlja ministarstvo unutrašnjih poslova (Austrija); komisija za političke stranke (Norveška); nacionalna skupština i Računski sud (Slovenija); ured državnog tužioca (Turska).

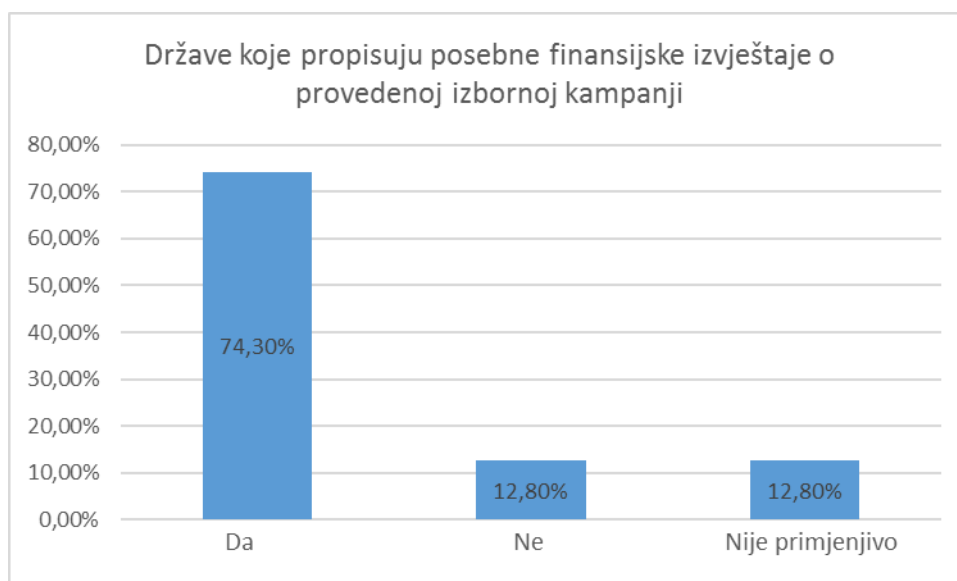
²¹ Završni izveštaj posmatračke misije OSCE/ODIHR
<http://www.osce.org/bs/odihr/elections/bih/136461?download=true>

²² Članovi 19. i 20.

²³ Danska, Holandija, ŠvicARSKA, Češka, Švedska

²⁴ Njemačka, Uzbekistan, Slovačka, Španija, Turska

²⁵ Kazahstan, Albanija, Azerbejdžan, Moldavija, Litvanija, Armenija, Bjelorusija, Hrvatska, Rumunija, Poljska, Rusija, Kirgistan, Italija



Rokovi za podnošenje izvještaja variraju od 5 dana do 3 mjeseca u odnosu na izborni dan ili objavu potvrđenih rezultata. U 82,1% ili 32 države predviđena je javnost takvih izvještaja, dok u 7²⁶ njih ili 17,9% iz dostupnih propisa nije vidljivo na koji način je javnosti omogućen uvid u podnesene izvještaje. Prema dostupnim podacima, blizu 57% država propisuje da ti izvještaji moraju sadržavati detaljne prihode i rashode u vezi sa izbornom kampanjom. 23 države ili 58,9% predviđa korištenje jednog bankovnog računa za svrhu kampanje, dok se za njih 11²⁷ ili 28,2% iz dostupnih propisa to ne može utvrditi. Svega 5²⁸ država prema dostupnim podacima ne predviđa korištenje jednog bankovnog računa za svrhu kampanje.

58,9% država članica OSCE-a obuhvaćenih analizom predviđa korištenje jednog bankovnog računa za svrhu izborne kampanje

Kada su u pitanju sankcije za kršenje odredbi vezanih za izbornu kampanju, iste su uglavnom vezane za sankcije predviđene za kršenje odredbi o finansiranju političkih stranaka (*vidjeti Analizu o redovnom finansiranju političkih stranaka u državama članicama OSCE-a*). Interesantno je istaći primjer Portugala gdje je propisana sankcija, pored novčane, suspenzija finansiranja iz budžeta, kao i primjer Italije gdje je za nedostavljanje izvještaja o kampanji predviđena novčana kazna u rasponu od oko 50.000 – 500.000 eura.

²⁶ Švicarska, Njemačka, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija, Turska

²⁷ Finska, Danska, Austrija, Holandija, Švicarska, Njemačka, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija, Turska

²⁸ Portugal, Latvija, Norveška, Švedska, Rumunija

U BiH je potrebno razmotriti:

- ***unapređenje sistema kontrole finansijskog poslovanja političkih stranaka kako u izbornoj tako i neizbornoj godini, ne samo od strane CIK-a BiH nego i drugih relevantnih institucija (poreska uprava, finansijska policija, državna revizija);***
- ***uvođenje obaveze detaljnog izvještavanja u vezi sa prihodima i rashodima za izbornu kampanje, te s tim u vezi prilagoditi i/ili definisati mehanizme kontrole***

ZLOUPOTREBA JAVNIH RESURSA U SVRHU IZBORNE KAMPANJE

Važeći propisi u BiH ne tretiraju zloupotrebu javnih resursa u svrhu izborne kampanje. Pod zloupotrebama te vrste mogu se smatrati korištenje javnih funkcija i institucija u svrhu izborne kampanje, korištenje službenih automobila i opreme, zaposlenih u javnom sektoru, javna pojavljivanja izabranih zvaničnika u svrhu promocije kandidata i/ili stranke, i slično. Venecijanska komisija definiše zloupotrebu javnih resursa kao „nezakonito ponašanje državnih službenika, kandidata i stranaka na vlasti koji koriste svoj položaj i veze u institucijama vlasti kako bi uticali na ishod izbora“²⁹. Izborni zakon BiH u Poglavlju 16, koje tretira Medije u izbornoj kampanji, propisuje da vršiocima funkcija na svim nivoima vlasti ne smiju imati povlašten položaj u odnosu na druge učesnike izbornog procesa, kao i da je informisanje o redovnim aktivnostima funkcionera na svim nivoima dopušteno u okviru informativnih programa bez navođenja njihove kandidature ili stranačke pripadnosti.

Prilikom posmatranja izborne kampanje za Opšte izbore 2014., posmatrači Koalicije su zabilježili korištenje službenih automobila za potrebe izborne kampanje od strane velikog broja izabranih zvaničnika koji su u vremenu predizborne kampanje bili nosioci visokih pozicija u vlasti, uključujući članove Predsjedništva BiH, predsjednike entiteta i entitetske premijere, članove kantonalnih vlada i opštinskih struktura vlasti. Zabilježeni su i slučajevi upotrebe vozila javnih preduzeća u kojima političke stranke imaju dominantan uticaj. Sve navedeno ukazuje da u BiH ne postoje jasna pravila razgraničenja funkcija, kao i na potrebu izmjene postojećih ili donošenje novih propisa koje bi imale za cilj sprečavanje sličnih zloupotreba.

Uporedna analiza država članica OSCE-a obuhvaćenih ovim istraživanjem pokazala je da 14³⁰ ili 35,9% država reguliše zakonski zloupotrebu javnih resursa, najčešće kroz izborni zakon ili zakone koji se tiču finansiranja i rada političkih stranaka, dok se u ostalim državama iz dostupnih propisa ne može sa sigurnošću potvrditi da li i na koji način je ova oblast regulisana. U Makedoniji, na primjer, političke stranke su potpisale *Kodeks političkih*

²⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, Strasbourg, 16 December 2013, str. 5

³⁰ Crna Gora, Kazahstan, Albanija, Azerbejdžan, Armenija, Mađarska, Francuska, Norveška, Slovenija, Rumunija, Gruzija, Poljska, Kirgistan, Turska

*stranaka Makedonije za slobodne i poštene parlamentarne izbore*³¹. Ovim Kodeksom, između ostalog, makedonske političke stranke se međusobno dodatno obavezuju, naravno uz poštivanje postojećih propisa vezanih za izbore, da „*stranke, kandidati i članovi neće koristiti javna sredstva ili resurse (pr. urede, vozila, itd.) za stranačke izborne ciljeve (podrazumijeva se da zvaničnici takođe moraju vršiti svoje javne funkcije do isteka mandata); niti bilo koji kandidat može pokrenuti specifični razvojni projekat tokom izborne kampanje*“, te dalje Kodeksom definišu i druga ponašanja koja doprinose održavanju slobodnih i poštenih izbora. Iz dostupnih i analiziranih propisa, za veliku većinu država nije moguće utvrditi da li i na koji način predviđaju suspendovanje obavljanja javne funkcije tokom trajanja izborne kampanje.

MAKEDONIJA

Političke stranke potpisale *Kodeks političkih stranaka za slobodne i poštene izbore*

U BiH je potrebno razmotriti:

- ***usvajanje Kodeksa ponašanja u toku izborne kampanje kojim bi se spriječila zloupotreba javnih resursa u predizborne svrhe;***
- ***jasno razgraničavanje u propisima između uloga izabranog i imenovanog zvaničnika koji je istovremeno kandidat na listi određenog političkog subjekta, te s tim u vezi mehanizme kontrole i sankcije.***

IMOVINSKI KARTONI

Podnošenje imovinskih kartona propisuje Izborni zakon BiH, dok CIK BiH Uputstvom propisuje bliže izgled i način popunjavanja obrazaca o imovinskom stanju.³² Obavezu podnošenja ispunjenih obrazaca o imovinskom stanju imaju svi kandidati izabrani na svim nivoima vlasti, te svi izabrani članovi organa vlasti kojima je istekao ili prestao mandat u skladu sa Zakonom. Podaci o imovini koji se traže su dosta sveobuhvatni i uključuju sve sadašnje prihode i izvore prihoda, imovinu – novac, račune u banci, poslovnu dokumentaciju, dionice, vrijednosne papire, obveznice, ličnu imovinu, stanarsko pravi i drugu imovinu i dobra u vrijednosti većoj od 5.000 KM, rashode i dugovanja, kao i podatke o imovinskom stanju članova uže porodice (bračni drug, djeca, članovi domaćinstva prema kojima postoji zakonska obaveza izdržavanja)³³. Međutim, Izborni zakon za nepoštivanje ovih odredbi predviđa samo novčanu kaznu u iznosu od 300 do 3.000 KM, dok nije propisana druga odgovornost lica za tačnost podataka koji se podnose. Do 2012. godine CIK BiH je na

³¹ Kodeks se može preuzeti ovdje: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5634>

³² Uputstvo o izgledu i načinu ispunjavanja obrazaca izjave o imovinskom stanju: http://www.izbori.ba/Documents/Lok_Izbori_2016/Politicki_subjekti/Uputstvo_IS/Uputstvo_o_izgledu_i_nacin_u_ispunjavanja_obrazaca_izjave_o_IS-prec_tekst-bos.PDF

³³ Član 15.7 Izbornog zakona BiH

službenoj internet stranici objavljuje skenirane imovinske kartone zvaničnika. Ta praksa prekinuta je nakon što je Apelaciono upravno vijeće Suda BiH uvažilo zahtjev Agencije za zaštitu ličnih podataka kojim je CIK-u naloženo da prekine obradu ličnih podataka objavljivanjem skeniranih izvjava na službenoj internet stranici. Od tada, CIK BiH ne objavljuje podatke iz imovinskih kartona već omogućava pristup javnosti u skladu sa Zakonom o slobodi pristupu informacijama što podrazumijeva da zainteresovano lice mora podnijeti zahtjev CIK-u za lični uvid u podnesene izvjava bez mogućnosti fotokopiranja. Vrlo nepraktično rješenje i restriktivno tumačenje odluke suda koje *de facto* onemogućava javnosti pristup ovim informacijama jer više nisu lako dostupne. Slično je konstatovano i u GRECO-ovom 4. *evaluacionom izvještaju za BiH*³⁴ gdje je jedna od preporuka upravo obezbjeđivanje lakog pristupa ovim informacijama uzimajući u obzir privatnost i sigurnost parlamentaraca i njihovih bliskih srodnika. U spomenutom izvještaju ističe se i problem provjere istinitosti podnesenih podataka o imovini, te mehanizama kontrole i sankcija. U preporukama GRECO-a navodi se i uspostavljanje efikasnog mehanizma kontrole koje obuhvata i nasumične provjere podataka, kao i uvođenje primjerenih sankcija za netačno prijavljivanje podataka o imovini.

Kada su u pitanju imovinski kartoni država obuhvaćenih ovim istraživanjem, podaci ukazuju da 46,2% ili 18³⁵ država analiziranim propisima predviđa podnošenje imovinskih kartona za kandidate ili izabrane zvaničnike, dok se za ostale iz dostupnih izvora to ne može sa sigurnošću tvrditi. Istaćemo primjere Armenije, Bugarske i Francuske koje imaju posebne zakone kojima se tretira pitanje objavljivanja imovine i prihoda od strane visokih dužnosnika i/ili izabranih zvaničnika.³⁶

Rokovi za podnošenje i/ili objavljivanje podataka koji se traže imovinskim kartonima kreću se od 15 – 30 dana od prijave za učešće na izborima (pr. Crna Gora, Moldavija) do 3 mjeseca od preuzimanja mandata (Italija) pa do 5 mjeseci nakon završetka fiskalne godine u Norveškoj. U Armeniji i Mađarskoj je, pored podnošenja izvjava na početku i kraju mandata, predviđeno podnošenje i godišnjih izvjava o imovinskom stanju. Javnost ovih podataka je predviđena uglavnom putem internet stranica tijela zaduženih za prijem ovih izvjava (izborna komisija ili revizorsko tijelo), te putem objave u službenim listovima. Iz dostupnih analiziranih izvora nije precizirano koji podaci smiju ili ne smiju biti objavljeni. Istaći ćemo primjer Hrvatske u kojoj je ova oblast detaljno regulisana. Ova oblast Hrvatskoj je u nadležnosti Komisije za odlučivanje o sukobu interesa³⁷ koja je formirana temeljem Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Komisija propisuje izgled imovinskih kartona, edukaciju izabranih dužnosnika u vezi

³⁴ Izvještaja se može preuzeti ovdje:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep\(2015\)2_Bosnia-and-Herzegovina_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep(2015)2_Bosnia-and-Herzegovina_EN.pdf)

³⁵ Crna Gora, Moldavija, Portugal, Island, Hrvatska, Litvanija, Armenija, Mađarska, Bugarska, Francuska, Bjelorusija, Latvija, Norveška, Rumunija, Ukrajina, Gruzija, Rusija, Italija

³⁶ Armenia: Zakon o prijavljivanju imovine i prihoda visokih dužnosnika organa vlasti Republike Armenije; Bugarska: Zakon o objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih dužnosnika; Francuska: Zakon o finansijskoj transparentnosti (*op.a. neslužbeni prevod naziva zakona sa engleskog jezika*)

³⁷ Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa <https://www.sukobinteresa.hr/hr>

sa ispunjavanjem istih, te uspostavu i vođenje *Registra dužnosnika*³⁸ gdje se i objavljuju podaci u vezi sa imovinom dužnosnika. Komisija ima nadležnost izricanja sljedećih sankcija za povrede odredi navedenog zakona: opomena, obustava isplate dijela neto mjesečne plate, te javno objavljivanje odluke Komisije na trošak dužnosnika.

Primjer dobre prakse: HRVATSKA

„Registar dužnosnika“ – baza podataka o imovinskom stanju izabranih dužnosnika u RH

Sankcije za nepodnošenje ili neblagovremeno podnošenje imovinskih kartona variraju od novčanih (Crna Gora), odbijanja kandidature (Armenija, Bjelorusija), disciplinske mjere ili suspenzija plate/dijela plate (Mađarska, Hrvatska), kao i oduzimanje mandata za visoke dužnosnike (Mađarska), dok je u Norveškoj na primjer sankcije uključuju: formalno upozorenje, smanjenje finansiranja iz budžeta, novčane kazne te kaznu zatvora do 2 godine.

U BiH je potrebno razmotriti:

- ***uspostava sistema objave podataka iz imovinskih kartona koji će zaštititi lične podatke istovremeno dajući javnosti uvid u imovinsko stanje izabranih kandidata***
- ***utvrđivanje materijalne i krivične odgovornosti za davanje netačnih podataka o imovinskom stanju od strane izabranih kandidata na svim nivoima vlasti;***
- ***uspostava mehanizama kontrole tačnosti podataka u imovinskim kartonima u skladu sa preporukama GRECO-a;***
- ***uvođenje sankcije zabrane kandidovanja na izborima u slučaju nedostavljanja blagovremenih izjava o imovinskom stanju.***

UMJESTO ZAKLJUČKA

Uporednom analizom finansiranja izborne kampanje u državama članicama OSCE-a obuhvaćenih ovim istraživanjem zaključen je drugi krug analiziranja pozitivnog prava koje je Koalicija 'Pod lupom' provela u cilju davanja doprinosa unapređenju zakonskog okvira koji se tiče kako izbora, tako i finansiranja političkih subjekata u BiH. U predstojećem periodu Koalicija će raditi na izradi detaljnijeg pregleda analiziranih država kako bi se dobio uvid u pojedinačna rješenja vezana za oblasti analize rada, funkcionisanja i finansiranja političkih partija, kao i finansiranja izborne kampanje.

Nadamo se da će ovaj i drugi materijali koje Koalicija pripremi biti od koristi u budućnosti prilikom mogućih izmjena postojećih, odnosno izrade novih zakona.

³⁸ <https://www.sukobinteresa.hr/hr/registar-duznosnika>